

**MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO
SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO**

RESOLUCIÓN NÚMERO 5938 DE 2024

(28 de febrero de 2024)

“Por la cual se decide una actuación administrativa”

Radicación N° 21-201369

VERSIÓN ÚNICA

EL DIRECTOR DE INVESTIGACIONES DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

En ejercicio de sus facultades legales, en especial las conferidas por la Ley 1480 de 2011, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011-, el Decreto 4886 de 2011, el Decreto 092 de 2022 y,

CONSIDERANDO

PRIMERO: Que la Dirección de Investigaciones de Protección al Consumidor en ejercicio de sus funciones legales, conoció la queja radicada con los números 21-201369-0, 21-201369-1 y 21-201369-3 del 14 de mayo y 2 y 3 de junio de 2021 en contra de **VALORES Y CONTRATOS S.A. “VALORCON S.A.” EN REORGANIZACIÓN** identificada con NIT. 800.182.330-8, en adelante la investigada, por presuntas vulneraciones a los derechos que les asisten a los consumidores, respecto de la Urbanización Villa Olímpica- Galapa- Atlántico.

SEGUNDO: Que aunado a lo anterior, la quejosa allegó igualmente a través de los radicados números 21- 229939-0 del 13 de mayo, 21-229954-0, 21-229954-1, 21-229954-2 del 8 y 9 de junio y 21-432201-0 del 29 de octubre del 2021, diversos soportes documentales respecto de posibles infracciones a las normas de protección al consumidor, al indicar que las viviendas ubicadas en la Urbanización Villa Olímpica- Galapa- Atlántico presentaban agrietamientos y defectos.

TERCERO: Que por otra parte, esta Dirección en ejercicio de sus funciones legales conoció igualmente la denuncia presentada a través de los radicados números 21-200727-0, 21-200727-1 y 21-200727-2 del 13 y 14 de mayo y 21-225083-0 del 2 de junio del 2021, en contra de la investigada informando una posible infracción a las normas de protección al consumidor, al indicar las irregularidades en las viviendas ubicadas en la Urbanización Villa Olímpica- Galapa- Atlántico, manifestando humedades y agrietamientos en las mismas.

CUARTO: Que igualmente, esta Dirección en ejercicio de sus funciones legales conoció otra denuncia presentada a través del radicado número 21- 225376-0 del 3 de junio del 2021, por medio de la cual se anexaron unos soportes documentales respecto de posibles infracciones a las normas de protección al consumidor por parte de la investigada frente a las viviendas ubicadas en la Urbanización Villa Olímpica- Galapa- Atlántico, por al parecer no contar con las características de construcción establecidas en el momento de la compra.

QUINTO: Que esta Dirección también conoció otra denuncia en contra de la investigada mediante el radicado número 21-235709-0 del 11 de junio del 2021 y en la que se allegaron soportes documentales de al parecer unas irregularidades en las viviendas ubicadas en la Urbanización Villa Olímpica- Galapa- Atlántico, porque las mismas presentaban humedades, asentamientos y agrietamientos.

“Por la cual se decide una actuación administrativa”

SEXTO: Que esta Dirección en ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control asignadas a través del Decreto 4886 de 2011, la Ley 1480 de 2011 y demás normas concordantes emitió el oficio número 21-201369-5 de 27 de julio de 2021, con el fin de que la uinvestigada allegara en un plazo máximo de diez (10) días hábiles contados a partir del recibo de la comunicación, la información y documentación allí descrita.

SÉPTIMO: Que el oficio radicado con el número 21-201369-5 del 27 de julio de 2021, por medio del cual se requirió a la investigada, fue efectivamente enviado y entregado en el correo electrónico de notificación judicial notificacionjudicial@valorconsa.com, el cual a pesar de contar con el aviso de recibido bajo el radicado 21-201369-6 del 27 de julio de 2021, no fue contestado al parecer por la investigada.

OCTAVO: Que por otra parte, el 8 de octubre de 2021, esta Dirección requirió a la **ALCALDÍA DEL MUNICIPIO DE GALAPA**, mediante los oficios número 21-201369-7 y 21-201369-8, solicitando información sobre el proyecto Urbanización Ciudadela Distrital Villa Olímpica, en el municipio de Galapa-Atlántico, por lo que, dicha autoridad el 15 de octubre 2021, mediante el radicado 21-201369-16 allegó la información solicitada, anexando junto a su respuesta i) Copia del Decreto No. 083 del 11 de mayo de 2020, ii) copia del Decreto No. 003 de enero 2 de 2020, y iii) copia contestación oficina asesora jurídica del 11 de octubre de 2021.

NOVENO: Que a su turno, el 8 de octubre de 2021, esta Dirección, requirió a la **PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, mediante el oficio número 21-201369-9, solicitando información sobre el proyecto denominado Urbanización Ciudadela Distrital Villa Olímpica, en el municipio de Galapa-Atlántico.

DÉCIMO: Que igualmente, el 8 de octubre de 2021, esta Dirección, requirió a la **GOBERNACIÓN DEL ATLÁNTICO**, mediante los oficios número 21-201369-10 y 21-201369-11, solicitando información sobre el proyecto denominado Urbanización Ciudadela Distrital Villa Olímpica, en el municipio de Galapa-Atlántico, por lo que el 14 y 26 de octubre de 2021, mediante los radicados 21-201369-15 y 21-201369-17 dicha autoridad allegó la información solicitada.

DÉCIMO PRIMERO: Que del mismo modo, el 8 de octubre de 2021, esta Dirección, requirió a la **PERSONERÍA DEL MUNICIPIO DE GALAPA**, mediante el oficio número 21-201369-12, solicitando información sobre el proyecto denominado Urbanización Ciudadela Distrital Villa Olímpica, en el municipio de Galapa-Atlántico.

DÉCIMO SEGUNDO: Que de otro lado, el 29 de marzo de 2022, esta Dirección requirió nuevamente a la investigada bajo los oficios número 21-201369-18 y 21-201369-19, ordenándole que allegara en un plazo máximo de quince (15) días hábiles contados a partir del recibo de al comunicación, la información y documentación allí descrita.

DÉCIMO TERCERO: Que el oficio radicado con el número 21-201369-18 del 29 de marzo de 2022, por medio del cual se requirió a la investigada, fue dirigido al correo electrónico de notificación judicial notificacionjudicial@valorconsa.com; asimismo, el oficio radicado con el número 21-201369-19 del 29 de marzo de 2022, fue efectivamente entregado el día 5 de abril de 2022, en la dirección de notificación judicial inscrita en el Certificado de Existencia y Representación Legal, correspondiente a la Carrera 64 D No 86 – 134 en la ciudad de Barranquilla-Atlántico, según consta en la certificación expedida por Servicios Postales Nacionales S.A. – 472, con número de guía RA364770530CO.

DÉCIMO CUARTO: Que esta Autoridad procedió a revisar el Sistema de Trámites y Gestión Documental de esta Entidad y evidenció que, al parecer la investigada no presentó respuesta ni emitió ningún pronunciamiento en la forma y términos establecidos respecto del requerimiento de información contenido en el oficio número 21-201369-19 del 29 de marzo de 2022.

DÉCIMO QUINTO: Que esta Dirección por medio de la Resolución N° 67695 de 29 de septiembre de 2022 procedió a acumular las actuaciones identificadas con los radicados números 21-200727, 21-229939, 21-229954, 21-225083, 21-225376, 21-235709, y 21-432201 al presente

“Por la cual se decide una actuación administrativa”

trámite (21-201369), toda vez que se encontró que se cumplían con los requisitos propios de tal procedimiento (acumulación)¹, debido a que los expedientes tenían una causa común, una relación íntima con los hechos que lo originaron y coincidían en la búsqueda del mismo efecto, esto es, que se investigara al mismo sujeto pasivo.

DÉCIMO SEXTO: Que en atención a la información recaudada en la etapa de averiguación preliminar, esta Dirección por medio de la Resolución N° 67695 de 29 de septiembre de 2022² inició la presente investigación administrativa mediante formulación de cargos en contra de **VALORES Y CONTRATOS S.A. “VALORCON S.A.” EN REORGANIZACIÓN** identificada con NIT. 800.182.330-8, en donde las imputaciones fácticas endilgadas, fueron las que a continuación se transcriben:

“(…) 19.1. Imputación fáctica No. 1: Presunto incumplimiento a lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 1480 de 2011

19.2. Imputación fáctica No 2: Presunto incumplimiento de las órdenes impartidas por esta Dirección en ejercicio de las facultades consagradas en el numeral 1° del artículo 12 del Decreto 4886 de 2011, en el numeral 9° del artículo 59 y en el artículo 61 de la Ley 1480 de 2011 (…)”.

DÉCIMO SÉPTIMO: Que con ocasión de los cargos imputados a la investigada, se le concedió un plazo de quince (15) días hábiles contados a partir de la notificación del referido acto administrativo, para presentar los descargos, aportar y/o solicitar las pruebas que pretendiera hacer valer, de conformidad con lo señalado en el inciso 3° del artículo 47 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011.

DÉCIMO OCTAVO: Que la investigada mediante el consecutivo 33 del 24 de octubre de 2022 presentó sus descargos y allegó unos soportes documentales.

DÉCIMO NOVENO: Que la Dirección de Investigaciones de Protección al Consumidor mediante la Resolución N° 84560 de 29 de noviembre de 2022³, ordenó la apertura del período probatorio, incorporó y otorgó valor probatorio a los documentos recaudados en la etapa de averiguación preliminar, así como los allegados con los descargos y decretó pruebas de oficio con el fin de que la investigada en un término de diez (10) días hábiles contados a partir de la comunicación de la resolución en mención, aportara las pruebas allí descritas.

VIGÉSIMO: Que la investigada allegó las pruebas decretadas de oficio por esta Dirección mediante los consecutivos 39 y 40 del 14 de diciembre de 2022.

VIGÉSIMO PRIMERO: Que la Dirección de Investigaciones de Protección al Consumidor mediante la Resolución N° 8057 de 24 de febrero de 2023⁴, incorporó y otorgó valor probatorio a todas y cada una de las pruebas recaudadas en las etapas del procedimiento administrativo sancionatorio, cerró el término probatorio y corrió traslado a la investigada para presentar sus alegatos de conclusión, los cuales fueron allegados mediante el consecutivo 45 del 15 de marzo

¹ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. “**ARTÍCULO 36. FORMACIÓN Y EXAMEN DE EXPEDIENTES.** Los documentos y diligencias relacionados con una misma actuación se organizarán en un solo expediente, al cual se acumularán, con el fin de evitar decisiones contradictorias, de oficio o a petición de interesado, cualesquiera otros que se tramiten ante la misma autoridad.

Si las actuaciones se tramitaren ante distintas autoridades, la acumulación se hará en la entidad u organismo donde se realizó la primera actuación. Si alguna de ellas se opone a la acumulación, podrá acudir, sin más trámite, al mecanismo de definición de competencias administrativas.

Con los documentos que por mandato de la Constitución Política o de la ley tengan el carácter de reservados y obren dentro de un expediente, se hará cuaderno separado.

Cualquier persona tendrá derecho a examinar los expedientes en el estado en que se encuentren, salvo los documentos o cuadernos sujetos a reserva y a obtener copias y certificaciones sobre los mismos, las cuales se entregarán en los plazos señalados en el artículo”.

² Notificada en debida forma el 29 de septiembre de 2022, tal y como se evidencia en el consecutivo número 21-201369-32 del 14 de octubre de 2022.

³ Comunicada en debida forma a la investigada el 30 de noviembre de 2022, tal y como lo acredita el consecutivo número 21-201369-38 del 6 de diciembre de 2022.

⁴ Comunicada en debida forma a la investigada el 24 de febrero de 2023, tal y como lo acredita el consecutivo número 21-201369-44 del 3 de marzo de 2023.

“Por la cual se decide una actuación administrativa”

de 2023.

VIGÉSIMO SEGUNDO: Que por otro lado, los quejosos presentaron mediante el radicado número 21-201369-46 del 12 de septiembre de 2023 un documento en el que se indicó, entre otras cosas, que se habían hecho unos trabajos de reparación por parte de la investigada en el segundo semestre del año 2020 y que finalizaron en el primer semestre de 2021, pero que los mismos no habían servido, por cuanto la construcción continuaba con grietas y otras afectaciones.

VIGÉSIMO TERCERO: Marco Jurídico

A partir de la imputación efectuada por este Despacho mediante la formulación de cargos en contra de **VALORES Y CONTRATOS S.A. “VALORCON S.A.” EN REORGANIZACIÓN** identificada con NIT. 800.182.330-8, resulta necesario efectuar las precisiones normativas correspondientes a fin de determinar el contenido y alcance de las disposiciones presuntamente vulneradas, concretamente, la aparente vulneración del artículo 6° de la Ley 1480 de 2011 y por la posible inobservancia de las órdenes impartidas por esta Autoridad en ejercicio de las facultades otorgadas en el numeral 1° del artículo 12 del Decreto 4886 de 2011, el numeral 9° del artículo 59 y el artículo 61 de la Ley 1480 de 2011.

De esta manera, debe mencionarse que, la Superintendencia de Industria y Comercio es competente para conocer y adelantar las investigaciones que considere pertinentes para la protección de los derechos de los consumidores, en virtud de lo señalado en los numerales 17, 30, 56 y 57 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011. (Modificado por el Art. 1 del Decreto 092 de 2022).

Asimismo, el numeral 1° del artículo 12 del Decreto 4886 de 2011, establece, dentro de las funciones de la Dirección de Investigaciones de Protección al Consumidor las de decidir y tramitar las investigaciones administrativas que se inicien de oficio o a solicitud de parte por presunta violación a las disposiciones vigentes sobre protección al consumidor cuya competencia no haya sido asignada a otra autoridad, e imponer de acuerdo con el procedimiento aplicable las medidas y sanciones que correspondan de acuerdo con la Ley, así como, por inobservancia de órdenes e instrucciones impartidas por esta Superintendencia.

De otro lado, el artículo 1° de la Ley 1480 de 2011, establece los principios generales de dicha norma, entre los que cabe destacar, la protección de los consumidores frente a los riesgos para su salud y seguridad; a su turno, el artículo 2° de la ley en mención, señala el objeto de aplicación de la misma y disponiendo que, las normas de esa ley regulan los derechos y las obligaciones surgidas entre los productores, proveedores y consumidores y la responsabilidad de los productores y proveedores tanto sustancial como procesalmente.

Las normas contenidas en esta ley son aplicables en general a las relaciones de consumo y a la responsabilidad de los productores y proveedores frente al consumidor en todos los sectores de la economía respecto de los cuales no exista regulación especial, evento en el cual aplicará la regulación especial y suplementariamente las normas establecidas en esta Ley.

Aunado a lo anterior, el artículo 3° de la ley en mención establece los derechos y deberes de los consumidores, como el contenido en el numeral 1.1 referente al derecho a recibir productos de calidad y el 1.2 que es el derecho a la seguridad e indemnidad.

De otro lado, el artículo 5° de la ley antes mencionada, define a la calidad como la condición en que un producto cumple con las características inherentes y las atribuidas por la información que se suministre sobre él; asimismo, a la idoneidad como la aptitud del producto para satisfacer la necesidad o necesidades para las cuales ha sido producido o comercializado y la seguridad como la condición del producto conforme con la cual en situaciones normales de utilización, teniendo en cuenta la duración, la información suministrada en los términos de la presente ley y si procede, la puesta en servicio, instalación y mantenimiento, no presenta riesgos irrazonables para la salud o integridad de los consumidores.

“Por la cual se decide una actuación administrativa”

En caso de que el producto no cumpla con requisitos de seguridad establecidos en reglamentos técnicos o medidas sanitarias, se presumirá inseguro.

Finalmente, el artículo 59 de la Ley 1480 de 2011, establece las facultades administrativas con las que cuenta la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de protección al consumidor, como la de ordenar las medidas necesarias para evitar que se cause daño o perjuicio a los consumidores por la violación de normas sobre protección al consumidor.

En relación con lo anterior, y respecto a la facultad sancionatoria con la que cuenta esta Superintendencia, el artículo 61 de la Ley 1480 de 2011, establece y enumera las sanciones previstas para tal efecto, y fija los criterios de dosificación para la imposición de las sanciones allí establecidas.

Bajo las anteriores consideraciones, queda plasmado el marco jurídico dentro del cual se procederá a tramitar la presente actuación administrativa, con miras a resolver el problema jurídico derivado de la situación fáctica bajo examen.

VIGÉSIMO CUARTO: Problema Jurídico

La Dirección de Investigaciones de Protección al Consumidor, se encargará de determinar si la conducta desplegada por **VALORES Y CONTRATOS S.A. “VALORCON S.A.” EN REORGANIZACIÓN** identificada con NIT. 800.182.330-8, configura o no una vulneración a lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley 1480 de 2011 y si se presentó o no una inobservancia de las órdenes impartidas por esta Dirección, en ejercicio de las facultades consagradas en el numeral 1° del artículo 12 del Decreto 4886 de 2011, en el numeral 9° del artículo 59 y en el artículo 61 de la Ley 1480 de 2011.

VIGÉSIMO QUINTO: Consideraciones del Despacho

Previo al estudio de fondo de la presente investigación, este Despacho considera oportuno realizar las siguientes precisiones:

25.1. Frente a las pruebas que obran en el expediente:

Este Despacho evidenció que, los quejosos a través del consecutivo 46 del 12 de septiembre de 2023 allegaron un documento en el que indicaron que, si bien la investigada había procedido a realizar unos arreglos en la Urbanización Villa Olímpica- Galapa- Atlántico, dicha construcción seguía presentando grietas y afectaciones a los consumidores.

Así las cosas, debe indicarse que dicho elemento probatorio no ha sido incorporado ni se le ha otorgado el valor probatorio correspondiente, motivo por el cual se hace necesario, previo a resolver el fondo del asunto, proceder a incorporarlos a efectos de que sean valorados dentro de esta actuación administrativa. En efecto, el artículo 40 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que regula lo relacionado con las pruebas en el procedimiento administrativo general, señala que “(...) *serán admisibles todos los medios de prueba señalados en el Código de Procedimiento Civil*”. A su vez, el artículo 49 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala que el acto administrativo definitivo, en el marco del proceso administrativo sancionatorio, deberá contener, entre otros aspectos “*el análisis de hechos y pruebas con base en los cuales se impone la sanción*”.

En ese orden y si bien esta Dirección ha garantizado durante el curso del presente procedimiento administrativo sancionatorio los derechos que le asisten a la investigada, como el debido proceso, defensa y contradicción, debe hacerse énfasis en que en ningún momento esta Autoridad ha desconocido la existencia de dicho elemento probatorio, por lo que resulta fundamental poner de presente que este será tenido en cuenta al momento de decidir la presente actuación administrativa y, por ello, se procederá a incorporar y a otorgar el valor probatorio que según la ley le corresponda, a la prueba antes relacionada que se encuentra en el consecutivo 46, con el fin de que se evidencie de manera clara y precisa que, esta Autoridad ha sido garante de los

“Por la cual se decide una actuación administrativa”

derechos que le asisten a ésta dentro de la presente actuación administrativa.

25.2. Frente a las actuaciones de los quejosos dentro de la presente actuación:

Esta Dirección considera oportuno poner de presente que, la investigación administrativa en comento, fue iniciada de manera oficiosa por parte de esta Autoridad, toda vez que, si bien se tuvo conocimiento de diferentes denuncias presentadas por diversos consumidores, esta Dirección al momento de analizarlas lo hizo en atención al interés general y con el fin de salvaguardar los derechos de los consumidores considerados como una universalidad.

En ese orden, resulta igualmente importante precisarles a los quejosos, que las funciones y competencias de la Delegatura para la Protección del Consumidor de la que forma parte este Despacho, están orientadas a adelantar investigaciones administrativas de protección al consumidor de carácter general, en donde el objeto primordial es garantizar la protección del interés de la comunidad, más no del interés particular y concreto de cada persona o individuo como tal, independiente de que la actuación administrativa se inicie con fundamento en una queja o denuncia promovida por los ciudadanos o que la misma tenga su origen en actuaciones administrativas que de manera oficiosa emprende esta Autoridad.

Así las cosas, esta Dirección en caso de encontrar como resultado de esta actuación, que han sido vulneradas las normas contenidas en la Ley 1480 de 2011 o el Estatuto del Consumidor y sus normas concordantes, procederá dependiendo del caso particular, bien a imponer las sanciones administrativas a que haya lugar, de conformidad con lo que determina el artículo 61 de la ley en cita o a adoptar las medidas que sean pertinentes.

En tal entendido, debe ponerse de presente que, el ejercicio de las funciones administrativas se dirigen es a proteger los derechos de los consumidores, considerados éstos como una universalidad, pero el trámite no se encamina a dirimir conflictos de índole privada ni para declarar derechos de carácter particular y concreto, toda vez que, dichas situaciones son competencia bien de la Justicia Civil Ordinaria, mediante el ejercicio de una demanda civil o ante la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales de esta Superintendencia, por medio la Acción de Protección al Consumidor y con el lleno de los requisitos establecidos en el artículo 58 de la Ley 1480 de 2011 y el artículo 82 del Código General del Proceso, habiendo agotado en primera instancia el requisito de procedibilidad o reclamo directo presentado ante el productor o proveedor del bien o servicio, esto con la finalidad que el juez competente decida de fondo y ajustado en derecho el objeto de la solicitud.

En ese sentido e independiente de la decisión que esta Autoridad llegue a tomar en esta actuación administrativa, los quejosos pueden iniciar las acciones legales que a bien consideren pertinentes contra las aquí investigadas, ya que se reitera, el presente procedimiento administrativo sancionatorio, se dirige es a proteger el interés general de los consumidores y no los intereses particulares y concretos, por lo que en este caso, la labor de este Despacho se circunscribe es a determinar si los sujetos pasivos cumplieron o no el marco normativo endilgado, para así de acuerdo con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, proceder a imponer las sanciones administrativas a que haya lugar de conformidad con lo que establece el régimen sancionatorio del Estatuto del Consumidor o adoptar las medidas de carácter administrativo que resulten necesarias para garantizar la protección de los derechos de los consumidores.

En ese orden de cosas y una vez hecha la anterior aclaración, este Despacho procederá a resolver de fondo la presente investigación administrativa.

25.3. Frente a los argumentos de la investigada en relación con las actuaciones de los quejosos:

De otro lado, la investigada en sus escritos de defensa se refirió a las actuaciones realizadas por los quejoso e indicó que, estos habían realizado modificaciones a la construcción realizada, que habían atendido las quejas, reclamaciones y el ejercicio de la efectividad de la garantía.

“Por la cual se decide una actuación administrativa”

Frente a lo expuesto, esta Autoridad debe partir por indicarle a la investigada, que el objetivo de esta actuación es proteger el interés general de todos los consumidores, en ese sentido, se despliegan las funciones de inspección, control y vigilancia para verificar si los productores y/o proveedores cumplen o no la normativa que regula la protección al consumidor en Colombia.

Aunado a lo anterior, resulta importante precisar que, en los casos en que los consumidores presentan una denuncia ante esta Autoridad, la misma no está sujeta a requisitos o procedimientos formales y específicos, toda vez que mediante éstas los quejosos pretenden es que este Despacho verifique la existencia de unos hechos y determine finalmente si existe mérito o no para iniciar una investigación administrativa, que podría eventualmente conllevar a la imposición de una sanción administrativa. En ese orden, cuando se realizan este tipo de actuaciones, quien presenta la denuncia no obtiene ningún tipo de reconocimiento de carácter particular y concreto ni la solución de su caso individual.

Asimismo, es útil destacar que la etapa de averiguación preliminar es una actuación facultativa de comprobación desplegada, para determinar el grado de probabilidad o similitud de la existencia de una infracción a las normas que protegen los derechos de los consumidores, dirigida a identificar a los presuntos responsables de ésta o para recabar elementos de juicio que le permitan a esta Dirección efectuar una imputación clara, precisa y circunstanciada⁵.

Aunado a ello, resulta oportuno señalar que las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria pueden iniciar de dos formas, de oficio o a solicitud de cualquier persona y una vez la administración evidencia que existe mérito, producto de las averiguaciones preliminares para tramitarlas, expide un acto administrativo de formulación de cargos, en el que se deberá señalar con precisión y claridad cuáles son los sujetos objeto de investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes.

Así las cosas, puede colegirse de lo anterior que, la actividad desarrollada por la Dirección de Investigaciones de Protección al Consumidor, se encuentra dirigida a dar cabal cumplimiento a los fines estatales y está sujeta a las disposiciones constitucionales y legales vigentes, por lo que en cumplimiento de las funciones de inspección, vigilancia y control, está facultada para iniciar de oficio procedimientos administrativos sancionatorios dirigidos a proteger el interés general respecto de personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones contenidas en la Ley 1480 de 2011 y demás normas concordantes y, por consiguiente, establecer si es procedente o no imponer determinadas sanciones.

Igualmente y en desarrollo de sus competencias, tiene el deber de garantizar en el curso de las investigaciones administrativas los derechos fundamentales que les asisten a los investigados, en tanto el ejercicio de *Ius Puniendi* del Estado⁶, se despliega teniendo en consideración dichas

⁵ CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Radicación N° 25000-23-24-000. Consejero Ponente: URUETA AYOLA, Manuel. 23 de enero de 2003.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional. Sentencia T-543 de 2017. Referencia: Expedientes T-6.29.705 y T-6.139.760. Magistrada Ponente: FAJARDO RIVERA, Diana. 25 de agosto de 2017.

⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena de la Corte Constitucional. Sentencia C-699 de 2015. Expediente: D-10610. Magistrado Ponente: ROJAS RÍOS, Alberto. 18 de noviembre de 2015. “*El derecho sancionador es una categoría jurídica amplia y compleja, por la cual el Estado puede ejercer un derecho de sanción o ius puniendi, destinado a reprimir conductas que se consideran contrarias al Derecho, es decir, a los derechos y libertades u otros bienes jurídicos protegidos. Dentro de sus manifestaciones, se han distinguido de un lado el derecho penal delictivo, que por lo mismo que está encaminado a proteger bienes jurídicos más preciados para el ordenamiento admite la punición más severa, y de otro, los que representan en general poderes del Derecho administrativo sancionador, como es el caso del contravencional, del disciplinario y del correccional, en el que el derecho disciplinario procura asegurar el cumplimiento de deberes y obligaciones por parte de servidores públicos o profesionales de determinadas profesiones como médicos, abogados o contadores. Entre los diversos tipos de derecho sancionador existen diferencias: es así como en el derecho penal no sólo se afecta un derecho tan fundamental como la libertad sino que además sus mandatos se dirigen a todas las personas, por lo cual es natural que en ese campo se apliquen con máximo rigor las garantías del debido proceso y admite una punición más severa. En cambio, otros derechos sancionadores no sólo no afectan la libertad física, pues se imponen otro tipo de sanciones, sino que además sus normas operan en ámbitos específicos, ya que se aplican a personas que están sometidas a una sujeción especial, por lo que las sanciones aplicables son de diferente entidad*”.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena de la Corte Constitucional. Sentencia C-616 de 2002. Expediente D-3860. Magistrado Ponente: CEPEDA ESPINOSA, Manuel José. 6 de agosto de 2002. “*La potestad sancionadora administrativa busca garantizar la organización y el funcionamiento de las diferentes actividades sociales. La Corte ha resaltado que la potestad sancionadora de la administración es un medio necesario para alcanzar los objetivos que ella se ha trazado en el ejercicio de sus funciones... [por lo que] se orienta más... en función de la importancia del interés público amenazado*”.

“Por la cual se decide una actuación administrativa”

prerrogativas, así como lo que establece en materia procedimental la Ley 1437 de 2011,⁷ por cuanto el Estatuto del Consumidor, remite expresamente a éste.⁸

En este sentido, resulta oportuno mencionar que, esta Dirección en ejercicio de sus facultades, conoció de las denuncias presentadas y una vez éstas fueron analizadas en atención al interés general de los consumidores, encontró que, existía mérito para dar inicio a una averiguación preliminar.

De esta manera, resulta fundamental advertir que, en la etapa de averiguación preliminar lo que se presentó fue la existencia de unos hechos sumarios que posiblemente generaban una infracción a la Ley 1480 de 2011 y demás normas concordantes, circunstancias que llevaron a esta Dirección a ejercer sus funciones para verificarlos y recaudar todos aquellos elementos probatorios que le permitieran asignar la presunta ocurrencia de dichos hechos, de existir, a un sujeto determinado.

Así y una vez se analizó el acervo probatorio, esta Autoridad determinó que la investigada al parecer, había incumplido las normas que fueron previamente expuestas en el problema jurídico planteado en este acto administrativo.

En ese orden, esta Dirección determinó que existía mérito para iniciar investigación mediante formulación de cargos, razón por la que expidió la Resolución N° 67695 de 29 de septiembre de 2022 “*Por la cual se inicia investigación administrativa mediante formulación de cargos*”, en la que señaló que la investigada sería sujeto de investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes, así como determinó que no se le reconocía la calidad de terceros interesados a los quejosos, quienes fueron las personas que pusieron en conocimiento de esta Entidad, de una presunta infracción a las normas que regulan los derechos de los consumidores.

De esta forma, debe ponerse de presente que, el ejercicio de las facultades administrativas que ostenta esta Dirección, se desplegaron de manera oficiosa, de conformidad, entre otras, con las normas que trajo a colación la investigada en sus argumentos y dentro del marco legal aplicable y se garantizaron los derechos fundamentales y procedimentales que le asisten a la investigada, buscando con ello, proteger los derechos de los consumidores considerados como una universalidad, a través de la verificación de las posibles infracciones en la que incurran los particulares frente al Régimen de Protección al Consumidor, razón por la cual, debe precisársele a la investigada que, si bien se tuvo conocimiento las denuncias, las mismas no fueron la razón determinante para iniciar el presente procedimiento administrativo sancionatorio, sino que por el contrario, el mismo se sustentó con base en que, el sujeto pasivo de este trámite, presuntamente vulneró las normas antes expuestas, por lo que los argumentos esgrimidos sobre este aspecto no pueden ser acogidos.

Asimismo y si bien ésta allegó con sus escritos de defensa elementos probatorios para acreditar como se habían llevado a cabo las relaciones jurídicas y comerciales con los quejosos y otros compradores del proyecto constructivo que aquí la convoca, este Despacho debe indicar frente a los mismos, que no tienen relación con los hechos que fundamentaron los cargos en contra de la aquí investigada.

⁷ CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. “**Artículo 3°. Principios.** Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad”.

⁸ LEY 1480 DE 2011. “Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones”. “**Artículo 60. Procedimiento.** Las sanciones administrativas serán impuestas previa investigación, de acuerdo con el procedimiento establecido en el Código Contencioso Administrativo.

Parágrafo. Las actuaciones administrativas relacionadas con el ejercicio de las facultades a las que se refiere este capítulo, podrán surtirse aplicando medios electrónicos o tecnologías de la información y la comunicación, de conformidad con las disposiciones legales vigentes”.

“Por la cual se decide una actuación administrativa”

En tal entendido, la labor que le correspondía a este Despacho era la de verificar frente a la existencia de unos hechos sumarios, si la investigada cumplía o no la normativa que es competencia de esta Autoridad y así, determinar si existía o no mérito para iniciar una investigación administrativa para proteger al universo de consumidores.

De otra parte, respecto de los argumentos de la investigada referentes a que ha recibido un número ínfimo de quejas frente al proyecto constructivo, este Despacho debe indicar que, dicha situación no la exonera de responsabilidad administrativa, toda vez que en materia de protección al consumidor opera el régimen de responsabilidad de carácter objetivo, por lo que aquí no se analiza la conducta diligente, negligente o incluso dolosa, sino si se transgredió o no el principio de legalidad, por lo que dichos argumentos no son de recibo, pues la norma no establece una cuantificación para entenderse por infringida.

Asimismo, en lo referente a que tiene establecido un procedimiento para la atención de PQR's, este Despacho debe indicar que, dicho argumento carece de asidero jurídico frente al objeto de la investigación, ya que aquí no se está cuestionando tal circunstancia, sino si esta vulneró o no las normas que fueron establecidas en el problema jurídico a resolver en este acto administrativo. En ese orden, tampoco son de recibo dichas manifestaciones.

Precisado lo anterior, esta Dirección procede a realizar el estudio de fondo de los cargos que le fueron endilgados a la investigada.

VIGÉSIMO SEXTO: Estudio de las imputaciones fácticas:

26.1. Frente al presunto incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley 1480 de 2011-Imputación fáctica N° 1-:

En este cargo, la Dirección de Investigaciones de Protección al Consumidor le imputó una presunta responsabilidad a la investigada por considerar que, con su conducta podría configurarse un incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley 1480 de 2011.

En consideración a lo anterior, esta Dirección procederá a realizar un estudio de la imputación fáctica frente a la conducta de la investigada, los argumentos expuestos y las pruebas que obran en el expediente, pues resulta indispensable establecer si en el presente caso se infringió o no la normativa objeto de estudio.

En ese orden, se hace necesario señalar que los consumidores tienen derecho a recibir productos en condiciones de calidad, idoneidad y seguridad, de manera que a los productores o proveedores que pongan a disposición sus bienes o servicios en el mercado les atañe el deber legal de asegurar el cumplimiento de estas características, pues en ningún caso estas podrán ser inferiores o contravenir lo previsto en reglamentos técnicos y medidas sanitarias o fitosanitarias.

De lo anterior, resulta oportuno delimitar los conceptos a los que alude el referido artículo, esto es **calidad, idoneidad y seguridad** los cuales definió el Estatuto en su artículo 5°, numerales 1°, 6° y 14°, respectivamente; el primero como la **“condición en que un producto cumple con las características inherentes y las atribuidas por la información que se suministre sobre él”**; el segundo como la **“aptitud del producto para satisfacer la necesidad o necesidades para las cuales ha sido producido o comercializado”** y, el tercero, como aquella **“Condición del producto conforme con la cual en situaciones normales de utilización, teniendo en cuenta la duración, la información suministrada en los términos de la presente ley y si procede, la puesta en servicio, instalación y mantenimiento, no presenta riesgos irrazonables para la salud o integridad de los consumidores. En caso de que el producto no cumpla con requisitos de seguridad establecidos en reglamentos técnicos o medidas sanitarias, se presumirá inseguro.”**

Ahora bien, como quiera que los consumidores se encuentran en un marco de información asimétrica y desigualdades fácticas con respecto a comercializadores y productores al momento de adquirir bienes y servicios, pues los primeros, depositan la confianza en el prestigio de la

“Por la cual se decide una actuación administrativa”

marca, la novedad del producto o el éxito mediático obtenido a través de las campañas publicitarias desplegadas en el mercado, se hace imperativo una especial protección⁹.

Para tal efecto, la Ley 1480 de 2011 estableció en cabeza de los productores y/o proveedores tanto de bienes como de servicios la obligación de responder ante las fallas en la calidad, seguridad e idoneidad.

En ese orden de ideas, cabe destacar que *“las fallas en la calidad e idoneidad no solo se presentan ante un desempeño defectuoso o deficiente (...) sino también cuando las expectativas del consumidor se defraudan por la falta de conformidad entre lo que se promete y lo que realmente se entrega o porque no cumplen con ellas”*.¹⁰

En igual sentido, se ha pronunciado la doctrina al expresar que *“de conformidad con la definición de calidad que trae la Ley 1480 de 2011, esta se extiende a la información proporcionada al consumidor por el productor o proveedor. De esta forma, la calidad de un producto también estará integrada por las condiciones y características que hubieran sido atribuidas al bien o servicio, y que hubieran sido informadas al consumidor (...) En conclusión, la calidad del producto está determinada, en adición a los demás parámetros que establece la ley, por la información suministrada por el productor o proveedor sobre el bien o servicio (...)”*¹¹.

En tal entendido, debe indicarse que en una relación de consumo en la que los usuarios adquieren bienes para satisfacer sus necesidades, existen condiciones particulares, mínimas e intrínsecas de **calidad** en la ejecución de dicha prestación, en virtud de la cual, los consumidores no solo resultan expectantes del efectivo cumplimiento de las obligaciones generales derivadas del contrato a cargo del prestador del servicio, sino además de que se garanticen aquellas prestaciones que aunque no fueron expresamente pactadas, son inherentes al mismo, o son atribuidas por el productor o proveedor.

Por otra parte, en cuanto a **la idoneidad** de un bien o servicio, esta refiere a la aptitud para satisfacer la necesidad o necesidades para las cuales ha sido producido o comercializado. Al igual que ocurre con la calidad, la idoneidad está determinada no solo por el hecho que el producto satisfaga las necesidades para las cuales haya sido producido, sino también debe cumplir con aquellas condiciones que hayan sido informadas al consumidor.

De otro lado, partiendo de lo dispuesto en la norma, encuentra esta Dirección que los productores y proveedores de bienes y/o servicios en el territorio nacional, deben garantizar que, en situaciones normales de utilización, incluida la información suministrada en los términos de ley, el producto que se pone a disposición de los consumidores **no presenta riesgos irrazonables** para la salud o integridad física de los mismos.

En ese orden, resulta importante mencionar que los proveedores y/o productores tienen la obligación legal de asegurar que, en condiciones normales de uso, los productos que se colocan en el mercado colombiano no atenten contra la salud e integridad física de algún consumidor, máxime si se tiene en cuenta lo que dispone el artículo 78 de la Constitución Política, que establece:

“ARTICULO 78. La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización. **Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios. El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les**

9 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-749 de 2009 Expediente D-7686. Magistrado Ponente: VARGAS SILVA, Luis Ernesto. Bogotá D.C. 21 de octubre de 2009.

10 SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO. Delegatura para la Protección del Consumidor. Resolución N°63352 de 5 de octubre de 2017. Expediente N°13-220948.

11 Carmen Ligia Valderrama (2013), *De las garantías: una obligación del productor y el proveedor*. Valderrama Rojas Carmen Ligia, (Ed). (2015). *Perspectivas del derecho de consumo*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia. Págs. 236 - 239.

“Por la cual se decide una actuación administrativa”

conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos.” (Subraya y negrilla fuera de texto)

Así y ante la importancia otorgada constitucionalmente a la seguridad de los productos que se ponen a disposición de los consumidores colombianos, pues de la misma derivan derechos como la salud e integridad física de las personas, cobra mayor relevancia el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 6° de la Ley 1480 de 2011.

Ahora bien, debe ponerse de presente que, tratándose de bienes inmuebles destinados a vivienda, las obligaciones de calidad, idoneidad y seguridad adquieren aún más relevancia, por cuanto la posibilidad de disfrutar de éstos hace parte del núcleo esencial de derecho a una vivienda digna.

En palabras de la Corte Constitucional “(...) quienes han logrado acceder a una vivienda digna tienen un derecho susceptible de protección constitucional, en orden a evitar que conductas u omisiones de terceros obstaculicen su pleno disfrute. (...) la esencia del derecho a la vivienda es la función que cumple como condición de posibilidad para una vida plena. Esta condición hace parte del núcleo esencial del derecho a una vivienda digna, por lo que su desconocimiento - al socavar la tranquilidad del hogar - constituye una violación de un derecho constitucional cuya efectividad está materialmente garantizada.¹²”

Es así, como los consumidores toman una de las decisiones más importantes de sus vidas al adquirir un inmueble, por la inversión de sus ahorros, la destinación de capital y la adquisición de créditos con terceros que respalden sus obligaciones. Así mismo, teniendo en cuenta que, probablemente la adquisición se realiza con vocación de amplia permanencia y para construir hogares protegidos de cualquier perturbación.

Justamente, con fundamento en lo anterior, este Despacho determinó que existía mérito para iniciar la presente investigación administrativa, toda vez que, se tuvo en cuenta como antecedente, las denuncias presentadas por diversos consumidores, quienes pusieron de presente que el proyecto denominado Urbanización Ciudadela Distrital Villa Olímpica, en el municipio de Galapa-Atlántico a cargo de la investigada, presentaba diversas fallas, al no haberse respondido por averías y fallas presentadas y por no realizar reparaciones locativas a las viviendas presuntamente afectadas.

En ese orden, se le endilgó una posible responsabilidad a la investigada por infringir la normativa en comento, al no haber cumplido con las condiciones de calidad, seguridad e idoneidad en el proyecto antes mencionado.

Al respecto, la investigada frente a la imputación en estudio indicó en su escrito de descargos que, era una sociedad que se había constituido en 1992 y se había transformado en sociedad anónima en el año 2000, así como indicó su objeto social. Frente a esto, este Despacho debe indicar que, al consultar el Registro Único Empresarial y Social de Cámaras de Comercio-RUES-evidenció que, efectivamente dichas manifestaciones son ciertas, sin embargo, es de destacar que, las mismas no tienen vocación de relevarla del presente juicio de responsabilidad, toda vez que, aquí no se está debatiendo la trayectoria de ésta en el mercado ni su objeto social, pues es claro que, ésta estuvo a cargo del proyecto denominado Urbanización Ciudadela Distrital Villa Olímpica, en el municipio de Galapa-Atlántico, como ésta misma lo indicó en sus descargos.

De otro lado, la investigada manifestó que era propietaria de los lotes donde se desarrolló el proyecto constructivo en mención y que lo realizó entre el año 2006 hasta el año 2019 con un total aproximado de 4.500 viviendas y que había hecho la entrega de por lo menos el 80% de las zonas verdes, parqueo, áreas de cesión a la alcaldía del lugar. Frente a lo expuesto, este Despacho le haya la razón a la investigada, ya que ésta a través de sus descargos allegó una carpeta con las licencias a ella otorgada para la construcción de dicho proyecto en diferentes

¹² Sentencia T-373 de 2003.

“Por la cual se decide una actuación administrativa”

etapas, sin embargo, es de destacar que, aquí no se están cuestionando las circunstancias traídas a colación, no obstante, dichas manifestaciones comprueban que ésta estuvo a cargo del proyecto constructivo.

De otro lado, la investigada trajo a colación en su escrito de descargos y de alegatos de conclusión como se habían llevado a cabo las condiciones comerciales ofrecidas a los consumidores, que las viviendas no se encontraban sujetas al régimen de propiedad horizontal al ser éstas unifamiliares y que cumplieran con las normas vigentes, por lo que cumplían con los estándares de calidad, idoneidad y seguridad, así como los materiales empleados tenían las certificaciones de calidad del gremio.

Al respecto, este Despacho debe precisar que, aquí no se está discutiendo si dicha construcción se sujeta al régimen de propiedad horizontal o no, aquí lo que se debate es si las viviendas que conforman la Urbanización Ciudadela Distrital Villa Olímpica, en el municipio de Galapa-Atlántico presentan fallas que puedan afectar la calidad, idoneidad y seguridad de los consumidores. Aunado a ello, las cuestiones comerciales que hubiese llevado a cabo, tampoco son objeto de cuestionamiento en este cargo, por lo que dichas manifestaciones carecen de asidero jurídico frente al objeto de la investigación.

Ahora bien, este Despacho procedió a revisar el plano general de dicho proyecto que fue allegado con los descargos y evidenció que, efectivamente el mismo se compone de un gran número de viviendas que se encuentran divididas por diferentes etapas; aunado a ello, al revisar la carpeta de las licencias de construcción, se pudo establecer igualmente, que la investigada obtuvo sendas autorizaciones para la construcción de dicha urbanización desde el año 2006 y que la construcción de las unidades inmobiliarias estuvo desarrollada en diferentes etapas y durante diferentes lapsos; asimismo, se procedió a revisar el manual de mantenimiento de las viviendas que fungía como guía para los consumidores respecto de como proceder frente a viscosidades que se presentan en la construcción, sin embargo, ni en este documento ni en otro de los allegados se advierte lo afirmado por la investigada, respecto de que los materiales empleados tenían las certificaciones de calidad del gremio.

De otro lado, esta Autoridad procedió a revisar igualmente en la carpeta “*varios reclamaciones*” el estudio de suelos que fue allegado por la investigada con los descargos, en el que indicó, que se habían verificado las condiciones del suelo de 4 viviendas en dicha urbanización ubicado en la Calle 5ª entre careras 61 y 62 en el municipio de Galapa en Atlántico; en ese orden, se indicó la localización general del proyecto, sus características, topografía y vegetación presente en las que se destacó que no existían accidentes geomorfológicos; asimismo, se indicó que, el perfil del suelo tenía arena y escombros, arena limosa, arcillosa y limo arcillosa.

Igualmente, frente a la sismicidad se señaló que era un suelo denso o roca blanca que cumplía con el criterio de velocidad de la onda de cortante y que su tipo de perfil era el C, de conformidad con la NSR-10. Aunado a ello, dicho documento sacó para ese momento (año 2020) las conclusiones:

“(...) el perfil estratigráfico se determinó que es típico del sector, la estratigrafía está definida por suelos granulares, de los cuales clasificaron de acuerdo al sistema unificado de clasificación de suelos, como arenas limosas, arenas arcillosas y arenas limo arcillosas, el cual presentaron una compacidad relativa de densa a muy densa, correspondiente a números de golpes/pie, entre 40 y 90, obtenidos del ensayo de penetración estándar SPT.

- Cualquier tipo de excavación para la construcción de la cimentación, se podrá ejecutar a talud vertical hasta una altura crítica de 1.80 metros, debiéndose evitar su exposición a régimen de escorrentías superficiales, para los cuales se recomienda que no se mantengan abiertas por mucho tiempo.

- Es importante tener en cuenta que si se desea realizar excavaciones mayores a la altura crítica de corte, se deberán tomar medidas por parte del constructor que establezcan el corte, mediante la colocación de ademes, entibados o similar.

“Por la cual se decide una actuación administrativa”

- De acuerdo a los resultados obtenidos de los ensayos de expansión libre en probeta se pudo determinar que los suelos presentan un porcentaje de expansión entre un 25.00% y un 40.00%, determinando que su grado de expansión es bajo, por lo tanto se descarta tener problemas en la zona en estudio por suelos de tipo expansivo.

- Al determinar la capacidad portante del suelo bajo las características de la cimentación presente y el tipo de suelo; se logró concluir que la estructura está transmitiendo al suelo una carga bastante inferior a la que soporta el suelo ($0.74 \text{ Ton/m}^2 < 14.20 \text{ Ton/m}^2$), además los asentamientos estimados están dentro de lo tolerable; por lo tanto la problemática presente en las viviendas, se descarta que este asociada a problemas de capacidad de soporte del suelo o asientos excesivos.

- Se recomienda realizar un estudio patológico de las estructuras, con el fin de analizar las patologías constructivas presentes y poder proponer una intervención viable económicamente mejorando sus condiciones arquitectónicas y estructurales.

- Como resultado de la ejecución de ésta obra, se deben estudiar las variantes que puedan presentarse en cuanto a condiciones ambientales ó afectación de obras adyacentes. De acuerdo a las necesidades del proyecto, la conveniencia del lugar cumple ampliamente con los requisitos geotécnicos, para la ejecución del mismo (...).”

De lo anterior, se advierte que, si bien la construcción fue clasificada bajo un perfil establecido el reglamento colombiano de construcción sismo resistente NSR-10, se indicó que, existía una carga inferior a la soportada por el suelo y que los asentamientos estaban dentro de lo tolerable.

Sin embargo, es de destacar que, dicho informe corresponde a 4 viviendas que hacen parte de la urbanización que no fueron claramente delimitadas en contratase con los planos y licencias allegadas, por lo que no se tiene certeza sobre la información suministrada en el mismo y aunque establece unas características generales de todo el proyecto, no se puede determinar para cuales viviendas correspondía dicho informe y respecto de las demás unidades inmobiliarias.

De otro lado, la investigada en sus escritos de defensa argumentó que había establecido un trámite de PQR's y que el mismo estaba presentado bajo los lineamientos de la Ley 1480 de 2011, por lo que los consumidores podían presentar reclamaciones por la garantía y que se hacían las inspecciones pertinentes de acuerdo con las instrucciones del manual entregado y que en caso, de ser procedente se realizaban las intervenciones. Al respecto, este Despacho debe reiterar que, aquí no se cuestiona que ésta tenga implementado un sistema de PQR's aquí lo que se debate es si se presenta en el proyecto constructivo la calidad, seguridad e idoneidad establecida en la norma para garantizar los derechos que les asisten a los consumidores.

Aunado a ello, tampoco se debate si la investigada atiende o no la efectividad de la garantía, pues como es obvio, ésta es una obligación legal que le asiste en los términos establecidos en la ley para las construcciones. En ese orden, dichos argumentos no son de recibo.

Asimismo, es de destacar que, de acuerdo con las quejas allegadas e incluso con el documento que reposa en el consecutivo 46 los denunciantes reconocieron que se han presentado labores por la investigada, sin embargo, las fallas en la construcción continúan, por lo que dicha manifestación no está ni ha estado en cuestionamiento.

Por otra parte, la investigada indicó que tenía conocimiento de unas reclamaciones respecto de daños estructurales en las viviendas construidas y que ha realizado estudios e inspecciones para establecer si caben dentro de la garantía legal y que en unos casos, los compradores realizaron modificaciones estructurales, como levantamiento o demolición de muros, extensión de áreas y que lo hicieron sin licencias; al respecto, este Despacho debe señalar que, por regla general cada parte tiene la carga de probar sus afirmaciones, de conformidad con el principio de la carga de la prueba –*onus probandi*-. De esta manera, dicha carga procesal hace referencia a “la obligación de ‘probar’, de presentar la prueba o de suministrarla, cuando no el deber procesal de una parte, de

“Por la cual se decide una actuación administrativa”

probar la (existencia o) no existencia de un hecho afirmado, de lo contrario el solo incumplimiento de este deber tendría por consecuencia procesal que el juez del proceso debe considerar el hecho como falso o verdadero”¹³.

De esta forma, debe ponerse de presente que dicha regla se encuentra prevista en el artículo 1757 del Código Civil que dispone que *“incumbe probar las obligaciones o su extinción al que alega aquéllas o ésta”* y en el artículo 167 del Código General del Proceso se señala que *“incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen (...)”*.

Del mismo modo y siguiendo esta línea, el Consejo de Estado ha manifestado frente a este tema, que las partes deben probar las afirmaciones expuestas en los escritos presentados a través de los medio probatorios establecidos en la ley para convencer al juzgador sobre los hechos expuestos; pues el juez de conocimiento debe fundarse en las pruebas allegadas al proceso siempre que sean conducentes, pertinentes y útiles para decidir dentro del mismo¹⁴.

Así las cosas, resultan totalmente infundadas las manifestaciones expuestas por la investigada, ya que ésta no acreditó dichas afirmaciones; por el contrario, este Despacho al revisar el acervo probatorio, evidenció que, por ejemplo, en el radicado número 21-201369-1 del 2 de junio de 2021, se allegó el *“Informe Inspección Viviendas Galapa Junio 2020”* realizado por la Subsecretaría de Prevención y Atención de Desastres de la Gobernación del Atlántico quien para el 16 de junio de 2020, señaló que en 3 viviendas de los quejosos se encontraba la presencia de grietas en los elementos constructivos, situación que generaba un problema con la estabilidad. Asimismo, allegó las siguientes fotografías:

Imagen N° 1 rad. 21-201369-1



Imagen N° 2 rad. 21-201369-1



¹³ *Ibíd.*

¹⁴ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda-Sala de Decisión. Exp. N° 11001032500020090012400. Consejera Ponente: RAMÍREZ DE PÁEZ, Bertha Lucía. 19 de mayo de 2011.

“Por la cual se decide una actuación administrativa”

Imagen N° 3 rad. 21-201369-1



Así las cosas, de las imágenes evidenciadas, contrario a lo indicado por la investigada, no se advierten las modificaciones afirmadas, sino que por el contrario, se observa que, la construcción tal y como fue contemplada, presentada fallas estructurales; aunado a ello, en el informe realizado en dicho momento no se puso de presente lo indicado por la investigada.

Asimismo, este Despacho procedió a revisar el radicado número 21-229954 que fue presentado por una de las quejas cuya vivienda había sido parte del informe anterior y evidenció que ésta anexó, entre otras cosas, un acta de una visita técnica que realizó la Alcaldía Municipal de Galapa el 6 de mayo de 2021, de la que se observó que, se desde hacía 8 años las paredes presentaban grietas, que si bien eran intervenidas por la constructora, se estaban presentando igualmente afectaciones en los pisos.

Del mismo modo, dicho informe técnico determinó que existían: “(...) *fisuras en varias paredes longitudinales de la vivienda y provenientes de dinteles de las mismas; levantamiento y fisuramiento en el enchape de los pisos (...)*” y para el 6 de mayo de 2021, se anexaron las siguientes fotografías:

Imagen N° 4 rad. 21-229954-0



Imagen N° 5 rad. 21-229954-0



“Por la cual se decide una actuación administrativa”

En ese orden, se advierte que, contrario a lo indicado por la investigada, no se observan las modificaciones afirmadas, sino que por el contrario, se evidencia que, la construcción tal y como fue contemplada, presenta fallas estructurales; aunado a ello, en el informe realizado en su momento, no se puso de presente lo indicado por la investigada.

De otro lado, la investigada señaló que ha atendido todas las reclamaciones tanto en sede administrativa como judicial y que ha recibido un constante ataque por un grupo ínfimo de compradores que no están satisfechos con las intervenciones realizadas; frente a esto, este Despacho debe indicar que, es obligación de la investigada atender las reclamaciones interpuestas, asimismo, si bien está comprobado con los anexos que allegó con los descargos que ésta ha atendido dicho deber, debe ponerse de presente que, dicha circunstancia no es objeto de esta investigación.

Por otro lado, respecto de que ha recibido un constante ataque por los consumidores, este Despacho debe poner de presente que, esta Dirección no tiene facultades para dirimir conflictos particulares, por lo que si la investigada tiene los sustentos fácticos y jurídicos que acrediten sus manifestaciones, cuenta con las vías legales para iniciar bien una denuncia penal o un litigio contra éstos en el marco de una relación contractual que en todo caso, no es objeto de debate dentro de este procedimiento administrativo sancionatorio.

La investigada por otra parte, manifestó que por la crisis financiera dejó de realizar construcciones en el proyecto constructivo en estudio y debió ser admitida en un proceso de reorganización y que en los años 2020 y 2021, llegó a un término común de realizar intervenciones en las viviendas de los reclamantes y que obtuvo actas de recibo de satisfacción de los propietarios; al respecto, este Despacho no desconoce que dicha sociedad se encuentra en un proceso de reorganización, pues en el Certificado de Existencia y Representación Legal, se observa tal inscripción, ahora, no es una causal que exonere a la sociedad de dar cumplimiento a las obligaciones legales que le corresponden frente a los consumidores, en tanto la finalidad de este tipo de procesos regulados por la Ley 1116 de 2006, es preservar empresas viables y normalizar sus relaciones comerciales y crediticias, mediante su reestructuración operacional, administrativa, de activos o pasivos.

En punto, la Superintendencia de Sociedades mediante oficio número 220-008094 del 18 de febrero de 2019, precisó:

“Sobre la materia anunciada, esta Oficina se ha manifestado en reiteradas oportunidades sobre el alcance de los efectos del Acuerdo de Reorganización, tal como se ilustra a continuación:

(...)

2. De acuerdo con lo previsto en el artículo 1º ibídem, el régimen judicial de insolvencia, tiene por objeto la protección del crédito y la recuperación y conservación de la empresa como unidad de explotación económica y fuente generadora de empleo, a través de los procesos de reorganización y de liquidación judicial, siempre bajo el criterio de agregación de valor.

‘El proceso de reorganización pretende a través de un acuerdo, preservar empresas viables y normalizar sus relaciones comerciales y crediticias, mediante su reestructuración operacional, administrativa, de activos o pasivos. El proceso de liquidación judicial persigue la liquidación pronta y ordenada, buscando el aprovechamiento del patrimonio del deudor.

Del estudio de la norma antes transcrita, se desprende que el legislador estableció varios mecanismos no solo para perseguir la salvación de los negocios del deudor, ya se trate de sociedades comerciales, personas naturales comerciantes, que aunque afrontan dificultades económicas tienen perspectivas de salir de la crisis financiera en que se encuentra, sino para permitirle a aquél a celebrar un acuerdo de pagos con sus acreedores, en el cual se estipulara la forma y términos en que se atenderán sus respectivas obligaciones, lo que de no ser posible incuestionablemente conlleva a la liquidación judicial, si se trata de un deudor persona jurídica o persona natural comerciante (...).(Negrilla y subraya fuera del texto)

En consecuencia, esta Dirección no desconoce que la investigada se encuentra en una situación financiera compleja; no obstante, también advierte que la misma sigue desarrollando su objeto

“Por la cual se decide una actuación administrativa”

social y, por ende, esta Entidad siempre debe propender por ejercer las funciones de vigilancia y control para la protección de los derechos de los consumidores. Aunado a lo anterior, los hechos que fundamentan la presente imputación datan de un lapso anterior al proceso de reorganización por lo que, ésta debía cumplir con la normativa de protección al consumidor, motivo por el cual sus argumentos expuestos frente al proceso de reorganización no pueden aceptados por la Dirección.

De otro lado, este Despacho debe indicar que, en ningún momento se han desconocido las intervenciones realizadas, pues incluso los quejosos en su momento pusieron de presente en la etapa de averiguación preliminar dicha circunstancia, aquí lo que se cuestiona es que, dicho proyecto constructivo presenta fallas que pueden afectar la seguridad, idoneidad y calidad de dichos inmuebles; asimismo, si bien ésta indica que se han suscrito actas de entrega de dichos arreglos, dicha circunstancia no la releva del presente reproche, ya que, ésta por la vulneración de la normativa en estudio, se vio avocada a realizar actuaciones adicionales para subsanar su incumplimiento, como atender las quejas, la efectividad de la garantía, realizar reparaciones, atender tutelas como se evidencian de los anexos allegados.

En ese orden, si ésta hubiese dado cabal cumplimiento al mandato categórico dispuesto por el legislador en el artículo 6° de la Ley 1480 de 2011, no se hubiese visto expuesta a realizar dichas actuaciones, por lo que los argumentos no son de recibo. Aunado a ello, si bien en unos casos realizó dichas reparaciones, al revisar por ejemplo, el consecutivo 21-229954-0 se advirtió que, pese a haber realizado algunos arreglos, en otros casos, los mismos no atendieron de fondo las fallas lo que llevó a que no se pudiera celebrar un acuerdo entre las partes de la relación de consumo, por lo que tampoco es cierto que, dichos arreglos hayan cesado la infracción.

Tan es así que, al revisar el contenido del consecutivo 46, allegado por los quejosos se evidenció que, estos indicaron que si bien se habían realizado unas reparaciones a las grietas de las viviendas en diferentes lapsos luego de llevado a cabo la construcción, los problemas se continuaban intensificando, por lo que incluso para el 12 de septiembre de 2023, fecha en que se allegó dicho documento, es claro que las fallas en la construcción de las viviendas que conforman dicha urbanización aun continúan latentes.

Por otro lado, la investigada señaló que la cantidad de reclamaciones era mínima en comparación a la cantidad de viviendas construidas y que había dado respuesta a las reclamaciones, teniendo una respuesta técnica y respondiendo de fondo, por lo que este Despacho de indicar que, ya emitió pronunciamiento frente a dichos argumentos, por lo que se le reitera, es su obligación atender las reclamaciones presentadas, aunado a ello, no es excusa que se presente un número mínimo de quejas, pues la norma en comento no establece una cuantificación para entenderse por infringida, ya que el régimen de protección al consumidor, se basa en una responsabilidad de carácter objetivo, por lo que basta con la transgresión de la norma con independencia de la producción de un resultado para desplegar la facultad sancionatoria.

Así las cosas y precisado lo anterior, este Despacho debe indicar que, el proyecto denominado Urbanización Ciudadela Distrital Villa Olímpica, en el municipio de Galapa-Atlántico estuvo a cargo de la investigada como bien ella lo indicó, este se llevó a cabo desde el año 2006 con el objetivo de que el mismo constituyera una urbanización con más de 4500 viviendas desarrolladas por etapas; sin embargo, después de la construcción de diferentes viviendas en dichos lotes, los mismos presentaron fallas ante las cuales los consumidores compradores acudieron ante el sujeto pasivo y aunque este hizo en algunos casos, efectiva la garantía legal, lo cierto es que, las fallas se han mantenido en el tiempo, pues se acuerdo con los informes expuestos, los arreglos no han logrado garantizar los derechos que les asisten a los consumidores.

En ese orden, este Despacho debe indicar que, aun para el 6 de mayo de 2021 y el 12 de septiembre de 2023 inclusive, los inmuebles presentan condiciones que no permiten que se cumpla con las características inherentes a ellos, esto es, el goce y disfrute en condiciones dignas de una vivienda luego de haber adoptado una de las decisiones más importantes en la vida de los consumidores, por lo tanto, no se cumplió con la calidad establecida en la norma.

“Por la cual se decide una actuación administrativa”

Aunado a ello, también se evidencia una ausencia de idoneidad de las casas, teniendo en cuenta que las necesidades por las cuales fueron adquiridas dichas viviendas por los compradores podrían no verse satisfechas al no poder morar en condiciones normas dadas las fisuras en paredes de las viviendas y en los pisos. En efecto, si un comprador adquiere un inmueble con la aptitud de satisfacer sus necesidades de vivienda, espera que este cumpla con las normas y reglamentos técnicos de construcción y se encuentre bien para su uso.

Ahora, en lo referente a la seguridad, se tiene que dichas fisuras hacen parte de elementos constructivos como paredes que conforman las viviendas, por lo que las mismas presentan o pueden presentar riesgos irrazonables para la integridad de los consumidores, ya que su origen y desarrollo puede generar una afectación a la vida de estos; ahora, si bien se indicó que unas casas cumplían la norma NSR-10, lo cierto es que, las mismas no fueron debidamente individualizadas para el momento en que se produjo dicho informe y lo cierto es que, a lo largo del tiempo, la construcción de las unidades inmobiliarias han venido presentado una afectación, situación respaldada con el informe técnico del 6 de mayo de 2021 a una de las viviendas localizadas en dicha urbanización, así como lo indicado en el consecutivo 46 del 12 de septiembre de 2023 donde varios propietarios manifiestan que las fallas se continúan acrecentando.

Como consecuencia de lo expuesto, este Despacho encuentra que la presente imputación fáctica se encuentra llamada a prosperar y por ello, se procederá a imponer una sanción administrativa de conformidad con lo establecido en el artículo 61 de la Ley 1480 de 2011.

26.2. Frente al presunto incumplimiento a las órdenes impartidas por esta Dirección en ejercicio de sus funciones, facultad establecida en el numeral 1° del artículo 12 del Decreto 4886 de 2011, el numeral 9° del artículo 59 y el artículo 61 de la Ley 1480 de 2011- Imputación fáctica N° 2-:

En este cargo, la Dirección de Investigaciones de Protección al Consumidor le imputó una presunta responsabilidad a la investigada por considerar que, con su conducta podría configurarse un incumplimiento de las órdenes impartidas por esta Autoridad en ejercicio de la facultad consagrada en el numeral 1° del artículo 12 del Decreto 4886 de 2011, el numeral 9° del artículo 59 y el artículo 61 de la Ley 1480 de 2011.

En consideración a lo anterior, esta Dirección procederá a realizar un estudio de la imputación fáctica frente a la conducta de la investigada, los argumentos expuestos y las pruebas que obran en el expediente, pues resulta indispensable establecer si en el presente caso se infringió o no la normativa objeto de estudio.

Sobre el particular, sea lo primero señalar que, la presente actuación administrativa es procedente en la medida en que, el incumplimiento de un requerimiento de información u orden emitida por esta Dirección, le impide ejercer las facultades administrativas conferidas, por lo que, si en el ejercicio de las mismas, la conducta omisiva de algún sujeto pasivo se constituye en un impedimento para esta Autoridad, resulta necesario desplegar las facultades sancionatorias pertinentes.

Así las cosas, se tiene que, esta Dirección en ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control, emitió el oficio número 21-201369-19 del 29 de marzo de 2022, ordenándole a la investigada que allegara en un plazo máximo de quince (15) días hábiles contados a partir del recibo de la comunicación, la información y documentación allí descrita.

Es de destacar que, el oficio radicado con el número 21-201369-19 del 29 de marzo de 2022, fue efectivamente entregado el día 5 de abril de 2022, en la dirección de notificación judicial inscrita en el Certificado de Existencia y Representación Legal, correspondiente a la Carrera 64 D No 86 – 134 en la ciudad de Barranquilla-Atlántico, según consta en la certificación expedida por Servicios Postales Nacionales S.A. – 472, con número de guía RA364770530CO.

“Por la cual se decide una actuación administrativa”

Sin embargo, esta Autoridad procedió a revisar el Sistema de Trámites y Gestión Documental de esta Entidad y evidenció que, al parecer la investigada no presentó respuesta ni emitió ningún pronunciamiento en la forma y términos establecidos respecto del requerimiento de información contenido en el oficio número 21-201369-19 del 29 de marzo de 2022, razón por la cual se inició la presente investigación administrativa.

Frente al particular, la investigada manifestó que, debido a una mala gestión administrativa interna no pudo dar respuesta a los requerimientos enviados por su Despacho en los términos dispuestos, por lo que, aprovechando la etapa de destacaros procedió a dar respuesta.

Al respecto, este Despacho debe indicar que, dichos argumentos no son de recibo, toda vez que, es ésta la que tiene el deber de recepcionar y conservar la correspondencia relacionada con el giro ordinario de sus negocios (numeral 4 del artículo 19¹⁵ y artículo 54¹⁶ del Código de Comercio), ya que por la calidad que ostenta en el comercio, se encuentra obligada legalmente a tomar las medidas para cumplir con los protocolos de recepción y conservación de la correspondencia, debiendo a su turno tomar las medidas necesarias para evitar su no recepción o para precaverlo, pues el no cumplimiento de esto, da como consecuencia el no conocimiento de la correspondencia.

Aunado a ello, como se expuso previamente el régimen de responsabilidad en materia de protección al consumidor es de carácter objetivo por lo que, el argumento dirigido a esgrimir una mala gestión administrativa interna no tiene la identidad suficiente para relevarla del presente juicio de responsabilidad.

Asimismo, no es de recibo que ésta pretenda confundir la etapa de descargos como una segunda oportunidad para atender el llamado de la administración, por lo que, en ese orden, debe indicársele que, el cumplimiento, parcial, imperfecto o tardío no subsana el desacato u omisión en la que incurran los destinatarios de dichas órdenes o instrucciones, ni constituyen eximentes de responsabilidad.

En tal sentido, este Despacho procedió a revisar tanto el plenario como el Sistema de Trámites y Gestión Documental de esta Entidad y evidenció junto con el Certificado de Existencia y Representación Legal, el oficio contenido en el consecutivo 19 y la guía N° RA364770530CO emitida por Servicios Postales Nacionales S.A. 4-72, que a la investigada se le envió y entregó el requerimiento de información, se le estableció de manera clara y expresa la forma y los términos en que debía atender las órdenes administrativas, sin embargo ésta no presentó respuesta ni emitió algún pronunciamiento, razón por la cual se encuentra acreditado el incumplimiento.

Sobre el particular, resulta imperativo mencionar que, los requerimientos impartidos deben ser acatados en el tiempo y según lo establecido para el efecto, so pena de las sanciones administrativas a que haya lugar por la desatención de lo ordenado, de conformidad con lo establecido en la Ley 1480 de 2011.

Asimismo, debe recordarse a la investigada que los mismos son de obligatorio cumplimiento y, por tanto, los vigilados deben obedecerlos en los términos y dentro de la oportunidad concedida por la administración, pues no se trata de una mera potestad del agente del mercado atenderlos, sino que se erige como una orden que tiene como finalidad verificar una situación que puede o no, implicar una vulneración de los derechos de los consumidores.

De esta manera, la Dirección de Investigaciones de Protección al Consumidor encuentra demostrado el incumplimiento de las órdenes impartidas en ejercicio de sus funciones, facultad establecida en el numeral 1° del artículo 12 del Decreto 4886 de 2011, el numeral 9° del artículo

¹⁵ CÓDIGO DE COMERCIO. “Artículo 19. Obligaciones de los comerciantes: Es obligación de todo comerciante: (...) 4. Conservar, con arreglo a la ley, la correspondencia y demás documentos relacionados con sus negocios o actividades; (...)”.

¹⁶ Ibid. “Artículo 54. Obligación de conservar la correspondencia comercial. El comerciante deberá dejar copia fiel de la correspondencia que dirija en relación con los negocios, por cualquier medio que asegure la exactitud y duración de la copia. Asimismo, conservará la correspondencia que reciba en relación con sus actividades comerciales, con anotación de la fecha de contestación o de no haberse dado respuesta”.

“Por la cual se decide una actuación administrativa”

59 y el artículo 61 de la Ley 1480 de 2011, razón por la cual impondrá las sanciones administrativas a que haya lugar.

VIGÉSIMO SÉPTIMO: Sanción Administrativa

Encontrándose demostrado el incumplimiento por parte de **VALORES Y CONTRATOS S.A. “VALORCON S.A.” EN REORGANIZACIÓN** identificada con NIT. 800.182.330-8, al artículo 6° de la Ley 1480 de 2011 y de las órdenes impartidas por esta Dirección, en ejercicio de las facultades consagradas en el numeral 1° del artículo 12 del Decreto 4886 de 2011, en el numeral 9° del artículo 59 y en el artículo 61 de la Ley 1480 de 2011, se debe imponer una sanción pecuniaria en los términos establecidos en el Estatuto del Consumidor¹⁷.

Así las cosas y para efectos de la graduación de la multa deberá atenderse a las particularidades del presente caso, de cara a los criterios establecidos en el parágrafo del artículo 61 de la Ley 1480 del 2011, que corresponden a: **i)** el daño causado a los consumidores; **ii)** la persistencia en la conducta infractora; **iii)** la reincidencia en la comisión de las infracciones en materia de protección al consumidor; **iv)** la disposición o no de buscar una solución adecuada a los consumidores; **v)** la disposición o no de colaborar con las autoridades competentes; **vi)** el beneficio económico que se hubiere obtenido para el infractor o para terceros por la comisión de la infracción; **vii)** la utilización de medios fraudulentos en la comisión de la infracción o cuando se utiliza a una persona interpuesta para ocultarla o encubrir sus efectos; y **viii)** el grado de prudencia o diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas pertinentes.

Teniendo que, aunque este Despacho revisará los ocho (8) criterios para fijar una sanción ajustada a derecho, y que se observan los principios de proporcionalidad y razonabilidad, la participación de los mismos dependerá de su pertinencia frente a los hechos probados. De manera que, en la tasación de la multa, algunos afectarán directamente el valor de la misma y otros serán descartados por su incapacidad de alterar la estimación cuantitativa.

En ese orden y precisado lo anterior, debe indicarse que en cuanto **al daño a los consumidores**, se tendrá en cuenta que la afectación a que hace referencia este criterio difiere del daño cierto y resarcible y más bien obedece a la potencialidad con que la conducta infractora puede perjudicar a un universo de consumidores y que el hecho de infringir el marco jurídico de esta investigación, involucra la vulneración de un interés jurídico tutelado desde la constitución -los derechos de los consumidores-.

En este caso, respecto de la imputación fáctica N° 1 se tiene que la investigada con su conducta afectó o pudo afectar el derecho que les asistía a los consumidores a recibir bienes de calidad y a la seguridad e indemnidad, pues algunas de las viviendas que conforman la urbanización Ciudadela Distrital Villa Olímpica, en el municipio de Galapa-Atlántico, presentan fallas que atentan contra la calidad, seguridad e idoneidad de los consumidores, razón por la cual dicho criterio se configuró en contra del sujeto pasivo y se tendrá en cuenta al momento de dosificar la sanción administrativa a imponer.

Frente a la imputación fáctica N° 2, se evidencia que la conducta de la investigada al no acreditar el cumplimiento de las órdenes que le fueron impartidas, le impidió a esta Dirección ejercer sus funciones de inspección, vigilancia y control, a efectos de velar por la observancia de las disposiciones en materia de protección al consumidor, situación que potencialmente pudo perjudicar a los consumidores, razón por la cual, este criterio será valorado para la docificación de la sanción a imponer.

En lo relacionado con **la persistencia de la conducta infractora** debe tenerse en cuenta que, el concepto “*persistencia*” hace alusión a la duración en el tiempo que se puede predicar respecto

¹⁷ Reglamentado por el **Artículo 1° del Decreto 074 de 2012: Criterios para graduar las sanciones administrativas**. “Para efectos de imponer las sanciones previstas en el artículo 61 de la Ley 1480 de 2011, la Superintendencia de Industria y Comercio aplicará los criterios establecidos para la graduación de las multas, previstos en el parágrafo 1° del mismo artículo”

“Por la cual se decide una actuación administrativa”

del actuar desplegado por un productor o proveedor que resulta contrario a las normas de la Ley 1480 de 2011 –Estatuto del Consumidor–.

Así las cosas, frente a la imputación fáctica N° 1 se tiene que, el proyecto constructivo fue concebido desde el año 2006 hasta el año 2019 y durante este tiempo, se empezaron a presentar fallas que afectaron la calidad, seguridad e idoneidad de algunas de las viviendas que conforman la Urbanización Ciudadela Distrital Villa Olímpica, en el municipio de Galapa-Atlántico, pues de conformidad con el plenario, si bien se realizaron trabajos en los años 2020 y 2021, las mismas se han extendido hasta el 12 de septiembre de 2023 inclusive, sin que las reparaciones y trabajos llevados a cabo por el sujeto pasivo hayan logrado cesar la infracción a lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley 1480 de 2011. En ese orden, este criterio se configuró y se tendrá en cuenta para la dosificación de la sanción, ya que como viene de verse, la infracción se mantiene latente y aun no ha cesado.

De otro lado, respecto de la imputación fáctica N° 2, debe ponerse de presente que la investigada en la etapa de descargos allegó una información con el propósito de atender finalmente lo que se le ordenó a través del consecutivo 19, razón por la cual, si bien dicha circunstancia no la exime de la conducta infractora, se tiene que finalmente la conducta evasiva y omisiva cesó y por lo tanto, el presente criterio no se configuró respecto de este cargo.

Ahora bien, en lo que atañe a la **reincidencia en la comisión de las infracciones en materia de protección al consumidor**, este Despacho procedió a revisar el Sistema de Trámites y Gestión Documental de esta Entidad y no evidenció que la investigada haya sido sancionada por conductas semejantes, por lo que, este criterio no se configuró.

En relación con la **disposición o no de buscar una solución adecuada a los consumidores**, esta Dirección no encuentra ninguna circunstancia o prueba que demuestre la configuración de este criterio en esta investigación.

De igual forma, en lo que respecta al **beneficio económico que se hubiere obtenido para el infractor o para terceros por la comisión de la infracción**, esta Dirección no pudo establecer el valor del beneficio económico obtenido a partir de la comisión de la conducta infractora, pues no existe prueba que permita su valoración, por lo que, dicho criterio no se configuró en esta investigación.

Acerca de la **utilización de medios fraudulentos en la comisión de la infracción o cuando se utiliza a una persona interpuesta para ocultarla o encubrir sus efectos**, es de anotar que este criterio resulta aplicable cuando en efecto se logra demostrar, y como quiera que dentro del plenario no se pudo establecer que la investigada hubiere empleado medios fraudulentos en la comisión de la infracción, el señalado criterio no se configuró.

De otra parte, respecto del criterio de la **disposición o no de colaborar con las Autoridades**, este Despacho debe poner de presente que, en este caso no existe prueba en el plenario que permita su valoración de cara al incumplimiento aquí evidenciado, razón por la cual este criterio no tiene facultad de alterar la graduación de la sanción.

Ahora, frente a lo anterior, debe indicarse que, si bien el marco normativo respecto de la dosimetría sancionatoria en protección al consumidor en lo referente a dicho criterio no ha sido decantado, esta Entidad en desarrollo de la discrecionalidad dispuesta en el artículo 61 de la Ley 1480 de 2011, ha entendido que tal dosimetría permite conceder beneficios a las personas naturales o jurídicas que hubieren cometido una conducta que viole las normas de protección al consumidor. Ejemplo de lo anterior es en el caso de que los investigados informen a la autoridad de protección al consumidor acerca de la existencia de la conducta infractora, así como también en aquellos casos en los cuales exista aceptación de cargos dentro del término de traslado del acto administrativo que da inicio a la investigación.

Para esta Autoridad dentro del modelo de beneficios podrá determinarse si es o no procedente la aplicación de la sanción administrativa contenida en el numeral 1° del artículo 61 de la Ley 1480

“Por la cual se decide una actuación administrativa”

de 2011, de conformidad con las circunstancias particulares del caso, el material probatorio y la gravedad de la conducta, por lo que, en caso de que la misma no sea aplicable a la situación específica, deberá la administración en desarrollo de sus obligaciones y competencias aplicar alguna de las sanciones expuestas en los numerales 2, 3, 4, 5 o 6 del mismo artículo.

Ahora bien, en todo caso este Despacho ha entendido que establecerá si hay lugar a la obtención de los beneficios anteriormente descritos de manera armónica con lo establecido en el párrafo del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011, el cual, refiere a otros agravantes y atenuantes en el desarrollo del poder sancionatorio en materia de protección al consumidor.

La aplicación del beneficio anteriormente descrito deberá ser estudiado de manera armónica con la cesación de los efectos producidos a los consumidores en razón al problema jurídico en estudio, así como el esclarecimiento de los hechos y la represión de las conductas, entendiéndose que dicha colaboración con las autoridades deberá sumarse no solo a la aceptación de cargos, sino al suministro de información y de pruebas que permitan establecer la existencia, modalidad, duración y efectos de la conducta, lo cual deberá ser estudiado a su vez de acuerdo a la oportunidad procesal en que las autoridades reciban dicha colaboración.

Ahora, es importante señalar que, para este Despacho el modelo anteriormente descrito de beneficios es también aplicable al atenuante descrito en el numeral 8 del párrafo del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011, correspondiente al **grado de prudencia o diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas pertinentes**, respecto del cual esta Autoridad ha entendido que la prudencia y diligencia podrá ser aplicada como atenuante, con la demostración de inclusión en su modelo de negocio respecto de la conducta imputable, de modelos de autorregulación, compliance o similares, los cuales deben ser debidamente certificables, actualizados e implementados previo a la conducta presuntamente violatoria de los derechos de los consumidores, y que en todo caso deberá ser estudiado de acuerdo a la naturaleza del modelo expuesto para ser valorado.

Con ocasión a lo anterior, para el presente caso, esta Dirección debe indicar que, con base en las pruebas obrantes en el plenario y tal y como se expuso a lo largo del presente acto administrativo, la investigada no actuó con diligencia en la aplicación del marco normativo correspondiente al desarrollo de sus negocios en el mercado, razón por la cual, este criterio no puede valorarse a favor de la investigada para dosificar la sanción.

Así las cosas, teniendo en cuenta que el artículo 61 de la Ley 1480 de 2011, establece el régimen sancionatorio por la inobservancia a las órdenes impartidas, esta Dirección, atendiendo a las circunstancias particulares del sub-examine, le impone una multa a **VALORES Y CONTRATOS S.A. “VALORCON S.A.” EN REORGANIZACIÓN** identificada con NIT. 800.182.330-8 por **MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y CUATRO (1464)** salarios mínimos mensuales legales vigentes, equivalentes a **169.824 UVB** que corresponde a la suma de **MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y DOS MIL SEISCIENTOS VEINTICUATRO PESOS M/CTE (\$1.859.742.624)** a fecha de la presente resolución.

VIGÉSIMO OCTAVO: Consideración final

De conformidad con lo establecido en el artículo 313 de la Ley 2294 de 2023, por medio de la cual se expidió el “*Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026*”, les corresponde a las autoridades que tengan a su cargo, entre otros, cobros, sanciones, multas, tasas, tarifas, actualmente denominados y establecidos con base en salarios mínimos o en Unidades de Valor Tributario -UVT-, deberán ser calculados con base en su equivalencia en términos de la Unidad de Valor Básico -UVB-, conforme lo dispuesto en este artículo.

“Por la cual se decide una actuación administrativa”

En cumplimiento de la anterior disposición, esta Entidad a efectos de cumplir con lo antes expuesto, procedió a tener en cuenta respecto de la monetización frente al valor de la multa, tanto lo establecido en el radicado número 24-19575¹⁸ como la metodología establecida en el numeral 4 de la Circular N°005 de 19 de febrero de 2024, emitida por la Jefe de Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Industria y Comercio, así:

(...)

4.1. Es necesario que el valor en pesos de cada emolumento – previsto en la norma- vigente para el año 2023, se divida en el monto fijado para la **UVB** en el artículo 313 de la Ley 2294 de 2023, es decir \$10.000 y que al resultado se le apliquen los criterios de aproximación que expresamente contempla el parágrafo 1 del mismo artículo.

Con la anterior operación se tendrá la equivalencia del valor de la multa expresada en **UVB**.

Es decir, $UVB = \frac{\text{Valor en pesos vigente para el Año 2023}}{UVB_{2023}}$

A manera de ejemplo si fuera un salario mínimo la sanción:

$$UVB = \frac{1 * 1.160.000}{10.000} = 116$$

4.2. De igual manera, para la vigencia 2024 y los años siguientes, dichos montos se calculan multiplicado el equivalente en **UVB** obtenido de la operación anterior por el valor que el **MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO** defina anualmente; el cual, para el caso del año 2024, se estableció en \$10.951 a través de la Resolución 3268 del 18 de diciembre de 2023.

(...)

En ese orden de ideas para las sanciones impuestas en la vigencia 2024:

$\text{Sanción vigencia 2024} = UVB * UVB_{2024}$

Continuando con el ejemplo de un salario:

$\text{Sanción vigencia 2024} = 116 * 10.951$

$\text{Sanción vigencia 2024} = 1.270.316$ (...).

En mérito de lo expuesto, esta Dirección,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: INCORPORAR y OTORGAR el valor probatorio que por ley le corresponda al documento que obra en el radicado número 21-201369-46 de 12 de septiembre de 2023, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO: IMPONER una multa a **VALORES Y CONTRATOS S.A. “VALORCON S.A.” EN REORGANIZACIÓN** identificada con NIT. 800.182.330-8 por **MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y CUATRO (1464)** salarios mínimos mensuales legales vigentes¹⁹, equivalentes a **169.824 UVB** que corresponde a la suma de **MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y DOS MIL SEISCIENTOS VEINTICUATRO PESOS M/CTE (\$1.859.742.624)** a fecha de la presente resolución, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este acto administrativo.

PARÁGRAFO: El valor de la sanción pecuniaria que por esta resolución se impone, deberá ser pagado dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la ejecutoria de esta resolución. Vencido

¹⁸ Concepto emitido por la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica dirigido a la Coordinadora del Grupo de Notificaciones y Certificaciones de la Superintendencia de Industria y Comercio.

¹⁹ En atención al salario que estuvo vigente para el año 2023 y actualizado a valor presente para la anualidad del 2024.

“Por la cual se decide una actuación administrativa”

este plazo se cobrarán intereses por cada día de retraso, los cuales serán liquidados a la tasa del 12% efectivo anual.

Para el efecto, podrán utilizarse los siguientes medios de pago:

1. A través del Botón de Pagos PSE en el enlace <https://serviciolinea.sic.gov.co/sic.multas.pagos.payform> efectuada la transacción podrá descargar automáticamente el recibo de caja.

2. Utilizando el formato universal de recaudo, consignando en efectivo o cheque de gerencia en el Banco de Bogotá a la cuenta corriente N° 062-87028-2, a nombre de la Superintendencia de Industria y Comercio Nit:800.176.089-2 y código rentístico 03. En este caso deberá acreditarse el pago, enviando el respectivo soporte través del correo electrónico contactenos@sic.gov.co donde se expedirá el recibo de caja aplicado a la Resolución sancionatoria, o en su defecto, entregar el soporte de pago en la ventanilla de la Tesorería de la Superintendencia de Industria y Comercio, ubicada en la Avenida Carrera 7 N.º 31ª - 36, piso 3 Bogotá.

ARTÍCULO TERCERO: NOTIFICAR personalmente el contenido de la presente resolución a **VALORES Y CONTRATOS S.A. “VALORCON S.A.” EN REORGANIZACIÓN** identificada con NIT. 800.182.330-8, a través de su representante legal o quien haga sus veces, entregándole copia de la misma y advirtiéndole que contra el presente acto administrativo proceden los recursos de reposición ante el Director de Investigaciones de Protección al Consumidor y apelación ante la Superintendente Delegada para la Protección del Consumidor, los cuales deben ser interpuestos dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de este acto y conforme a lo establecido en el artículo 76 de la Ley 1437 de 2011.

ARTÍCULO CUARTO: COMUNICAR el contenido de la presente resolución a **VALORES Y CONTRATOS S.A. “VALORCON S.A.” EN REORGANIZACIÓN** identificada con NIT. 800.182.330-8, a través de su promotor, de conformidad con la información que reposa en el Certificado de Existencia y Representación Legal de la sociedad en mención.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D. C., 28 de febrero de 2024

El Director de Investigaciones de Protección al Consumidor,


JUAN PABLO LÓPEZ PÉREZ

NOTIFICACIÓN

Investigada:	VALORES Y CONTRATOS S.A. “VALORCON S.A.” EN REORGANIZACIÓN
Identificación:	NIT. 800.182.330-8
Representante legal:	DOMINGUEZ NUÑEZ LIV LORENA
Identificación:	C.C. N° 22.647.880
Dirección física de notificación judicial:	CR 64 D No 86 – 134
Ciudad:	Barranquilla - Atlántico
Dirección electrónica:	notificacionjudicial@valorconsa.com ²⁰

²⁰ De conformidad con la información del Certificado de Existencia y Representación Legal, así como lo indicado por la representante legal en el consecutivo 45.

“Por la cual se decide una actuación administrativa”

COMUNICACIÓN:

Investigada: **VALORES Y CONTRATOS S.A. “VALORCON S.A.”
EN REORGANIZACIÓN**
Identificación: NIT. 800.182.330-8
Promotor: **ECHEVERRI LÓPEZ RICARDO ANDRÉS²¹**
Identificación: C.C. N° 71.709.857
Dirección física de
notificación judicial: CR 64 D No 86 – 134
Ciudad: Barranquilla - Atlántico
Dirección electrónica: notificacionjudicial@valorconsa.com²²

Proyectó: ETAP
Revisó: ACTG-DCBJ
Aprobó: JPLP

²¹ De conformidad con la información del Certificado de Existencia y Representación Legal “(...) *Nombramiento realizado mediante Auto número 2019-01-272280 del 16/07/2019, otorgado en Superintendencia de Sociedades de Bogotá, inscrito(a) en esta Cámara de Comercio el 06/08/2019 bajo el número 708 del libro XIX (...)*”.

²² De conformidad con la información del Certificado de Existencia y Representación Legal, así como lo indicado por la representante legal en el consecutivo 45.